Welche der in der deutschen November-Revolution 1918 geschaffenen Arbeiter- und Soldatenräte waren Behörden, und welche ihrer Mitglieder haben Beamteneigenschaft im Sinne der Beamtenhaftpflichtgesetze besessen?

Auszug

aus der Inaugural-Dissertation zur Erlangung der juristischen Doktorwürde an der Philipps-Universität in Marburg.

Vorgelegt von

Georg Eschstruth

aus Frielingen.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Marburg 1922.

Buchdruckerei Julius Schröder, Kirchhain.

Einleitung.

I.

Die Geschichte der deutschen Novemberrevolution 1918, insbesondere die Rolle der Arbeiter- und Soldatenräte.

1. Die Ereignisse in der Reichshauptstadt.

a) der 9. November.

Oertliche Unruhen im Reiche, so in Kiel und München, leiteten die Revolution ein. Mitte November war der Umsturz in Deutschland allgemein.

b) der Rat der Volksbeauftragten.

Am 9. November wurden in Berlin die alten Reichsgewalten durch den Rat der Volksbeauftragten ersetzt.

c) die alten Gewalten.

Der *Bundesrat* blieb bestehen, wurde aber auf die Ausübung gewisser Verwaltungsbefugnisse beschränkt.

Der *Reichstag* bestand zunächst formell weiter. Sein Zusammentritt wurde jedoch von der neuen Regierung verhindert.

Wilhelm II. verzichtete am 28. 11. 1918 auf die Rechte an der Krone Preußens und an der deutschen Kaiserkrone.

Der *Kronprinz* gab am 1. 12. 1918 gleichfalls eine Verzichterklärung ab.

Die Tätigkeit der *Behörden* erfuhr keine Unterbrechung, weil die alte Beamtenschaft der Aufforderung der neuen Gewalthaber, ihre Tätigkeit fortzusetzen, Folge leistete

d) der Vollzugsrat.

In Berlin bildeten sämtliche Groß-Berliner A. S.-Räte ein revolutionäres Parlament, die Vollversammlung der A. S.-Räte Groß-Berlins. Diese betrachtete sich als Platzhalterin des zukünftigen Parlaments der neuen Republik. Der von ihr als Exekutivorgan gewählte Vollzugsrat der A. S.-Räte Groß-Berlins beanspruchte die Reichs- und Staatsgewalt.

2. *Die Ereignisse im Reiche.*

a) die Bildung der A. S.-Räte.

Im Reich war die Revolution am 10. November allgemein. Ueberall bildeten sich A. S.-Räte und zwar Vollversammlungen der A. S.-Räte und Exekutiven. Erstere waren die Träger der örtlichen Gewalt; sie hatten parlamentsartigen Charakter und bildeten die Wahlkörper für die Exekutiven, denen die gesamte ausübende Gewalt übertragen wurde. In größeren Bezirken schlossen sich die A. S.-Räte zusammen und übertrugen die Erledigung aller gemeinschaftlichen Verwaltungsangelegenheiten dem (Zentral) A. S.-Rat einer (meist der Landes- oder Provinzialhaupt-) Stadt.

b) Aufgaben und Tätigkeit der A. S.-Räte.

Die einsichtigen Führer der revolutionären Parteien waren sich bewußt, daß ohne den alten Behördenapparat Deutschland nicht zu regieren war. Der Rat der Volksbeauftragten ordnete daher an, daß die alten Behörden ihre Geschäfte weiterführen und daß sich die A. S.-Räte darauf beschränken sollten,

aa) die politische Macht und die revolutionären Errungenschaften zu sichern,

bb) Ruhe und Ordnung aufrecht zu erhalten,

cc) die Verwaltung zu kontrollieren.

Im großen und ganzen handhabten die A. S.-Räte das ihnen übertragene Amt nach diesen Gesichtspunkten. Während in den Landgemeinden die revolutionären Organe mehr ein Scheindasein führten und ohne nachhaltigen Einfluß auf die örtliche Verwaltung waren, beteiligten sich die A. S.-Räte in den größeren Städten aktiver im Sinne der ihnen gestellten Aufgaben.

3. *Der Rätekongreß* .

a) die A. S.-Räte als Repräsentanten der Macht.

Am 16. 12. 1918 trat in Berlin der erste „Allgemeine Kongreß der A. S.-Räte Deutschlands“ zusammen.

Sein wichtigstes Ergebnis ist der Beschluß, wonach der Reichskongreß der A. S.-Räte Deutschlands als Repräsentant der gesamten politischen Macht die gesetzgebende und vollziehende Gewalt dem Rat der Volksbeauftragten bis zur anderweitigen Regelung durch die Nationalversammlung übertrug. — Zur parlamentarischen Ueberwachung des deutschen und des preußischen Kabinetts wurde ein Zentralrat der A. S.-Räte berufen.

b) das Rätesystem wurde abgelehnt

und der Termin für Wahlen zur Nationalversammlung auf den 19. 1. 1919 festgesetzt.

c) der Zentralrat

stellte nach seinem Zusammentritt ausdrücklich fest, daß der Vollzugsrat nur für Groß-Berlin zuständig sei.

4. *Die Entwicklung bis zur Nationalversammlung.*

a) Neubildung der provisorischen Regierung.

Am 29. 12. 1918 wurde die Reichsregierung umgebildet.

b) Das Reich und die Bundesstaaten.

Am 25. 11. 1918 traten die Vertreter aller Länder in Berlin zusammen und bekundeten vor der Reichsregierung ihren Entschluß, geschlossen zur deutschen Republik zu stehen.

c) Der Januaraufstand.

Am 6. Januar brach in Berlin ein offener Kampf zwischen MSPD und der USPD aus, welch letztere das Rätesystem zur Einführung bringen wollte. Die gemäßigte Richtung siegte nach hartem Kampf.

d) Die Wahlen zur Nationalversammlung

ergaben für die sozialistischen Parteien nicht die erhoffte Mehrheit.

5. *Die Nationalversammlung.*

a) Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt.

Am 6. 2. 1919 trat in Weimar die Nationalversammlung zusammen und verabschiedete am 10. 2. das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Am gleichen Tage legten die Volksbeauftragten ihre Macht in die Hand der Nationalversammlung. Am 11. 2. bildete der zum Reichspräsidenten gewählte Abgeordnete Ebert das erste Reichs-Ministerium.

b) Das Uebergangsgesetz.

Am 4. 3. wurde das Uebergangsgesetz verabschiedet, durch welches das Inkraftbleiben aller bisherigen Gesetze und Verordnungen einschließlich der vom Rate der Volksbeauftragten oder der vorläufigen Reichsregierung erlassenen bestimmt wurde.

6. *Die Auflösung der revolutionären Organe*

erfolgte nur zögernd. Zahlreiche A. S.-Räte suchten ihr Verbleiben im Amt mit der Erklärung zu rechtfertigen, daß die Demokratisierung noch nicht vollständig durchgeführt sei.

7. *Die Revolution und die Länder.*

a) Die vorläufige Regierung.

Die Revolution des Reiches war in ihren Teilen die Revolution der Länder. In Preußen bildete sich am 13. 11. 1918 die „Preußische Regierung“. Die Gesetze blieben auch hier in Kraft.

b) Die A. S.- Räte im Lande

übten die Kontrolle über die Verwaltungsbehörden, insbesondere Oberpräsidenten, Regierungen und Landratsämter, aus.

c) Die Preußische Regierung und der Rätekongreß.

Auf dem ersten Rätekongreß wurde die preußische Regierung formell anerkannt. Dem Zentralrat wurde die Ueberwachung des preußischen Kabinetts übertragen.

d) Die verfassunggebende Landesversammlung und das Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt.

Wie im Reiche wurde in Preußen von der verfassunggebenden Landesversammlung ein Gesetz über die vorläufige Ordnung der Staatsgewalt erlassen, das gleichzeitig Uebergangsgesetz war.

e) Die Zeit nach dem Zusammentritt der verfassunggebenden Landesversammlung.

Auch in Preußen suchten sich die A. S.-Räte im Amte zu erhalten. Die überwiegende Volksmehrheit sprach ihnen jedoch die Daseinsnotwendigkeit ab und versagte ihnen die weitere Anerkennung.

8. *Die Haltung des Bürgertums.*

Die Revolution hat in keinem Teil des Reiches nennenswerten Widerstand seitens des Bürgertums gefunden. Die Beamtenschaft und das Offizierkorps — Hindenburg an der Spitze — blieben im Dienst des neuen revolutionären Staates.

II.

Die Lehre von der Staatsgewalt.

1. *Der Staat, die Staatsgewalt und ihre Träger.*

Civitas non moritur. Die Existenz des Staates ist unabhängig von dem Wechsel der Träger der Staatsgewalt. Der Staat kann regelmäßig keinen Augenblick ohne Träger der Staatsgewalt sein. Staatsgewalt ist die Oberste tatsächliche Gewalt im Staate.

2. *Das Legitimationsprinzip.*

Legitimität ist kein Wesensmoment der Staatsgewalt.

3. Das Chaos.

Nur ein Fall ist denkbar, wo an Stelle des der Macht verlustig gegangenen Repräsentanten kein anderer tritt, wenn nämlich mit dem Träger der Staatsgewalt diese selbst verschwindet.

III.

Der Beamtenbegriff.

Der Beamtenbegriff ist in Gesetz, Rechtsprechung und Literatur nicht einheitlich begrenzt. Die Frage, ob jemand Beamter ist, muß im Einzelfalle unter Berücksichtigung der besonderen Umstände mit Hilfe der Staatsrechtslehre und der Rechtsprechung entschieden werden.

Beamter ist derjenige, der einem politischen Gemeinwesen (Reich, Staat, Kommunalverband) kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von Diensten, die staatlichen Zwecken unmittelbar oder mittelbar dienen, in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet ist. Auch stillschweigende Verleihung ist möglich. Lebenslänglichkeit der Anstellung, dauernde Übertragung des Amtes, Art der Besoldung, Ausschließlichkeit der Tätigkeit als Beamter, Vereidigung, Aushändigung einer Bestallungsurkunde sind zwar regelmäßig vorhanden, aber keine wesentlichen Merkmale des Beamtenbegriffes.

IV.

Die rechtliche Würdigung der Ereignisse.

1. *Im Reich.*

a) Träger der Staatsgewalt

war seit dem 10. November im Reiche nicht, wie vielfach zu Unrecht angenommen, der Rat der Volksbeauftragten, sondern die Gesamtheit der A. S.-Räte im Reiche und zwar die Gesamtheit der Vollversammlungen der A. S.-Räte.

Als Träger der Staatsgewalt waren die A. S.-Räte (Vollversammlungen) keine Behörden sondern, sui generis, wie ehedem der Reichstag und die Parlamente der Bundesstaaten.

b) Der Rat der Volksbeauftragten

war ohne Mitwirkung der A. S.-Räte im Reiche entstanden. Er wurde aber bald von ihnen stillschweigend als oberstes Exekutivorgan im Reiche anerkannt. Der erste Rätekongreß erkannte den Rat der Volksbeauftragten ausdrücklich an und übertrug

ihm bis zur anderweitigen Regelung durch die Nationalversammlung die gesetzgebende und vollziehende Gewalt. Der Rat der Volksbeauftragten hat vom Tage seines Bestehens an bis zur Bildung der Reichsregierung am 13. 2. 1919 Behördeneigenschaft und seine Mitglieder Beamteneigenschaft besessen.

c) Der Vollzugsrat

ist als Reichs- und Staatsorgan von der Gesamtheit der A. S.-Räte im Reiche und Preußen ausdrücklich nicht anerkannt worden. Seine Zuständigkeit war insoweit angemaßt.

d) Der Zentralrat der sozialistischen Republik

ist von dem ersten Rätekongreß, also dem Träger der obersten Gewalt, eingesetzt worden. Die Merkmale der Beamteneigenschaft treffen auf die Mitglieder des Zentralrates zu; trotzdem waren diese ebensowenig Beamte wie ehedem die Mitglieder des Bundesrats. Hier liegt ein Ausnahmefall vor, in dem jemand trotz des Vorliegens sämtlicher Voraussetzungen deshalb nicht Beamter ist, weil sich aus den besonderen Umständen des Falles das Gegenteil ergibt. Die Mitglieder des Zentralrats sind in ihrer Gesamtheit Bevollmächtigte der A. S.-Räte gewesen und haben, wie ehedem die Mitglieder des Bundesrats, nur sogenannte Organschaft besessen.

e) Die örtlichen A. S.-Räte.

Die Vollversammlungen waren parlamentsartige Gebilde und haben deshalb keine Behördeneigenschaft besessen.

Die Exekutiv-A. S.-Räte waren vom Rat der Volksbeauftragten zur Sicherung der politischen Macht und der revolutionären Errungenschaften, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und zur Kontrolle der Verwaltung berufen worden. Diese Aufgaben dienten der Erhaltung der Republik, d. h. Staatszwekken. Deshalb waren die Exekutiv-A. S.-Räte Behörden und ihre Mitglieder Beamte.

Von den Personen, die, ohne selbst Mitglieder eines A. S.-Rates zu sein, von diesen zur Erfüllung ihrer Aufgaben herangezogen worden sind, haben nur diejenigen die Beamteneigenschaft besessen, deren Stellung restlose Hingabe an den Staat erforderte. Wo dies nicht der Fall gewesen ist, hat bloße Dienstmiete vorgelegen.

2. *Preußen.*

Die Stellung der Preußischen Regierung ist rechtlich eben so zu beurteilen, wie diejenige des Rates der Volksbeauftragten: sie war oberste Landesbehörde, Repräsentant des Staates.

3. *Die Gemeinden.*

Von den rein örtlichen A. S.-Räten sind nur diejenigen als Behörden anzuerkennen, deren die Kommunen sich zur Erledigung ihnen obliegender Aufgaben zur unmittelbaren oder mittelbaren Erfüllung kommunaler Zwecke bedient haben.

Schluß.

Die politische Revolution begann und endete am 9. November 1918. Eine soziale und wirtschaftliche Revolution hat sich nicht entwickelt. Es mußte so kommen, weil der Revolution die große Idee fehlte. Der Räte-Gedanke ist letzten Endes nur eine Neuauflage und Erweiterung des Freiherr von Stein'schen Gedankens, den Obrigkeitsstaat durch ein System zu ersetzen, bei dem das Volk weitgehendstes Mitwirkungsrecht an der Verwaltung besitzt. Dieser Gedanke lebt fort. Wenn der berechtigten Forderung des Volkes nach Mitwirkung an der Regierung Rechnung getragen wird, bleibt Deutschland am sichersten vor neuem Umsturz bewahrt.